

C.A. de Santiago

Santiago, nueve de junio de dos mil veintiséis.

**Vistos y teniendo presente:**

**Primero:** Que don Carlos Neira Flores, abogado, en representación del Instituto de Diagnóstico Sociedad Anónima “Clínica Indisa”, deduce reclamación conforme lo dispone el artículo 113 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2005 del Ministerio de Salud (en adelante DFL N°1/2005), en contra de la Superintendencia de Salud y de la Intendencia de Prestadores de Salud, a fin de que esta Corte deje sin efecto la Resolución Exenta IP/N° 3549, de 2023, de la Intendencia de Prestadores de Salud, ratificada por la Resolución Exenta IP/N° 460, de 2024, de la misma Intendencia, y por la Resolución Exenta SS/N° 268, de 2024, de la Superintendencia de Salud.

En primer término, alega el decaimiento del procedimiento administrativo por la imposibilidad material de continuarlo por circunstancias sobrevinientes, de conformidad con el artículo 40 de la Ley N° 19.880. Argumenta que el reclamo original ingresó el 6 de agosto de 2021 y, tras evacuar la Clínica su informe el 24 de noviembre de 2021, el procedimiento se mantuvo en la más absoluta inactividad administrativa hasta la dictación de la resolución sancionatoria el 2 de agosto de 2023 (notificada el 31 de agosto de 2023). Sostiene que esta inactividad de un año y nueve meses excede con creces la regla del artículo 27 de la Ley N° 19.880, que fija un límite de 6 meses, y del artículo 24, que otorga 20 días para resolver.

En segundo término, en subsidio, alega la prescripción de la acción sancionatoria. Indica que los hechos datan del 14 de abril de 2021 y los cargos se formularon recién el 31 de agosto de 2023. Argumenta que el plazo de prescripción aplicable a las faltas sanitarias es de seis meses, conforme a los artículos 94 y 97 del Código Penal aplicados supletoriamente.

En tercer lugar, en subsidio, denuncia infracción al principio de congruencia. Expone que, a través del Oficio IP/N° 9948, se le comunicó un reclamo por un eventual condicionamiento de la atención de salud



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: PVJDCKLDYEX

bajo la Ley de Urgencia (artículo 141 del DFL N° 1/2005). Refiere que la propia resolución impugnada descartó expresamente que el paciente hubiera ingresado con riesgo vital, lo que hacía inaplicable la Ley de Urgencia. Sin embargo, sorpresivamente, se tuvo por acreditada una infracción al artículo 141 bis sobre exigencia de garantías, norma que no formaba parte de los cargos iniciales. Alega que se le impidió ejercer su derecho a defensa frente a esta nueva calificación jurídica, violando la congruencia procesal.

Finalmente, formula una petición subsidiaria sosteniendo que la resolución adolece de falta de sustento fáctico e imposibilidad material para ser cumplida. La autoridad afirma que se exigió "*un abono de \$2.000.000*" y que se efectuó un "*cargo en la tarjeta de crédito*". La reclamante rechaza que se haya exigido dinero en efectivo o que se haya ejecutado un cargo bancario. Explica que, conforme al instructivo de admisión acompañado, sólo se exigió un pagaré con aval y el "*registro de información de tarjeta de crédito bancaria (voucher)*" con un cupo límite de \$2.000.000, para garantizar el pago de prestaciones. Argumenta que el artículo 141 bis expresamente autoriza este mecanismo de "*registro de información*" y añade que la propia historia fidedigna de la Ley N° 20.394 constata que el legislador equiparó el registro de información a la retención de un "voucher". Subraya que en el expediente no existe comprobante bancario, cartola ni recibo alguno que acredite una transferencia de fondos a las arcas de la Clínica. En consecuencia, alega imposibilidad material: no se puede ordenar "*devolver*" la suma de \$2.000.000 si dichos dineros nunca ingresaron efectivamente a su patrimonio.

Solicita en definitiva, que se acoja reclamo y se deje sin efecto la Resolución Exenta IP/n° 3549, de 2023, dictada por la Intendencia de Prestadores de Salud, junto con las resoluciones que la ratificaron (Resolución Exenta IP/n° 460, de 2024, y Resolución Exenta SS/n° 268, de 2024). En subsidio pide que, en todo caso, se deje sin efecto la instrucción específica que se le dio a la clínica por medio de dichas resoluciones, esto es, la devolución ya señalada, con costas.



**Segundo:** Que don Jorge Dip Calderón, abogado, Fiscal de la Superintendencia de Salud, evacúa el traslado conferido, solicitando el íntegro rechazo de la reclamación, con expresa condena en costas. En forma previa opone la falta de legitimación pasiva de la Intendencia de Prestadores de Salud. Argumenta que esta última es una mera dependencia organizativa de nivel jerárquico subordinado. Afirma que, según los artículos 106 y 109 del DFL N° 1/2005, la única entidad dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y representación judicial (ejercida por el Superintendente) es la Superintendencia de Salud, por lo que la Intendencia no puede ser demandada en juicio.

Luego, alega la inadmisibilidad del recurso, aclarando que la acción prevista en el artículo 113 del DFL N° 1/2005 es un mecanismo jurisdiccional excepcional y estricto, concebido originariamente sólo para fiscalizar a las Isapres. Sostiene que la única remisión que permite a los prestadores de salud invocar este recurso (artículo 121 N° 11 y artículo 38 de la Ley N° 20.584) exige que se les haya aplicado efectivamente una *sanción* originada en un proceso administrativo sancionador. Enfatiza que, en la especie, la resolución impugnada recae en un "procedimiento administrativo de reclamo" (bilateral entre paciente y clínica) donde se instruyó una medida correctiva (devolución) y se formularon cargos. Es decir, se dio inicio al procedimiento sancionatorio, pero aún no existe una sanción impuesta que habilite el control jurisdiccional de la Corte.

En cuanto al fondo, solicita desestimar el decaimiento administrativo, argumentando que dicha figura es una "creación doctrinaria" extralegal que vulnera el principio de legalidad del artículo 7° de la Constitución. Expresa que el artículo 40 de la Ley N° 19.880 fija las causales taxativas de término y no incluye el transcurso del tiempo. Añade que la jurisprudencia unificada de la Contraloría (Dictámenes N° 61.059/2011 y 19.557/2013) dispone que los plazos para la Administración no son fatales, pues salvaguardan el interés general y su vencimiento no acarrea la caducidad del acto, sino eventuales responsabilidades disciplinarias.



Sobre la excepción de prescripción, la reclamada la rechaza indicando que no rige el plazo de seis meses, sino un plazo de cinco años conforme al artículo 2515 del Código Civil. Señala que esto responde a la consolidación jurisprudencial ratificada mediante el Dictamen N° 24.731 de 12 de septiembre de 2019 de la Contraloría General de la República. Puesto que la infracción acaeció el 14 de abril de 2021, la acción de la Superintendencia se encontraba plenamente vigente a agosto de 2023.

Respecto a la congruencia, defiende que el paciente interpuso un reclamo por condicionamiento de las atenciones. Argumenta que si bien la situación no se enmarcó en urgencia vital (artículo 141), la conducta del prestador consistió en exigir garantías, materia que recae de lleno en el artículo 141 bis, y cuya fiscalización corresponde orgánicamente a la Intendencia según el artículo 121 N° 11 del DFL N° 1/2005. No hubo indefensión porque la Clínica siempre conoció el hecho basal de la denuncia.

Por último, para defender el sustento fáctico del mandato de "devolver", argumenta que condicionar la hospitalización a la entrega de un voucher por un monto referencial fijo equivale a exigir dinero en efectivo, lo cual está prohibido por la ley. Afirma que la clínica omitió acompañar información vital en sede administrativa, y que la prueba fundamental de la infracción reside en el documento aportado por el paciente denominado "Recibo Documento" de fecha 14 de abril de 2021, emitido por Indisa, en el cual el prestador acusa que *"hemos recibido del paciente... el documento valor en pago..."*. Arguye que como la deuda era indeterminada al momento de la admisión, cualquier exacción por la suma preestablecida de \$2.000.000 constituyó una garantía indebida en contravención al 141 bis, justificando plenamente la instrucción perentoria de devolución pecuniaria.

**Tercero:** Que, analizando en primer término las excepciones interpuestas por la recurrida, resulta indispensable pronunciarse sobre la alegada falta de legitimación pasiva de la Intendencia de Prestadores de Salud. Al respecto, el artículo 108 del DFL N° 1/2005 dispone



expresamente que la Superintendencia se estructurará orgánica y funcionalmente en la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud y la Intendencia de Prestadores de Salud. A su vez, el artículo 121 del mismo cuerpo normativo preceptúa de manera ineludible que las funciones y atribuciones de fiscalización a todos los prestadores de salud, públicos y privados, se ejercerán a través de dicha Intendencia. Por consiguiente, si bien la Intendencia obedece a la estructura jerárquica interna del organismo matriz, las decisiones operativas, las resoluciones y los actos de gravamen (como la instrucción restitutoria y la formulación de cargos) que emanan de ella tienen plena y directa eficacia jurídica en su labor de fiscalización sobre los administrados, por lo que la excepción de falta de legitimación pasiva será desestimada.

**Cuarto:** Que, asimismo, la Superintendencia argumenta que el recurso judicial es improcedente por dirigirse contra un acto dictado en un "procedimiento de reclamo" que formula cargos y da instrucciones correctivas, pero que no impone todavía una sanción de multa definitiva conforme a las exigencias del artículo 113 del DFL N° 1/2005. Sobre el particular, cabe recordar que el artículo 18 de la Ley N° 19.880 define el procedimiento administrativo como una sucesión de actos y trámites vinculados entre sí que tienen por finalidad producir un acto terminal. En la especie, la Resolución Exenta IP/N° 3549 no se limita a iniciar un nuevo proceso sancionador a futuro, sino que en su resuelto N° 2 contiene una orden perentoria, concreta y ejecutiva hoy: instruye expresamente a Clínica Indisa "*devolver el monto de \$2.000.000 a la parte reclamante*". Este mandato finaliza el reclamo del usuario y constituye un acto decisorio de gravamen evidente que altera de manera inmediata el patrimonio del administrado. Restringir la vía jurisdiccional sólo a la futura sanción de multa significaría dejar en absoluta indefensión a la Clínica frente al imperativo actual de ejecutar una restitución dineraria impuesta por un organismo del Estado. En consecuencia, la acción es procesalmente admisible en esta sede.

**Quinto:** Que, entrando al fondo, resulta útil asentar los hechos pacíficos que configuran el núcleo de la controversia. El día 14 de abril



de 2021, el paciente don Bitor Armendaris Laucariz, de 78 años, sufrió una caída con fractura de cadera, ingresando al Servicio de Urgencia de la Clínica Indisa. Durante el proceso administrativo de admisión, la prestadora requirió la conformación de garantías para respaldar la cuenta médica que se originaría por las prestaciones a futuro. El 6 de agosto de 2021, el paciente formalizó un reclamo administrativo acusando condicionamiento de la atención e infracción a la "ley que prohíbe el cheque en garantía", originándose el ingreso N° 5009525-2021. Evacuado el informe de la Clínica en noviembre de 2021, la autoridad administrativa mantuvo el proceso en latencia hasta dictar la Resolución Exenta IP/N° 3549 el 2 de agosto de 2023.

**Sexto:** Que en el ámbito normativo sustantivo, el escrutinio de legalidad exige contrastar el obrar de la Clínica con las prohibiciones introducidas por la Ley N° 20.394 y establecidas en el DFL N° 1/2005. El artículo 141 bis es categórico al disponer en su inciso primero: *"Los prestadores de salud no podrán exigir, como garantía de pago por las prestaciones que reciba el paciente, el otorgamiento de cheques o de dinero en efectivo. En estos casos, se podrá garantizar el pago por otros medios idóneos, tales como el registro de la información de una tarjeta de crédito, cartas de respaldo otorgadas por los empleadores, o letras de cambio o pagarés, los que se regirán por las normas contenidas en la ley N° 18.092"*.

**Séptimo:** Que, despejando primeramente las alegaciones de nulidad formal interpuestas como defensa principal por la Clínica Indisa, esta Corte no dará lugar a la declaración de decaimiento del procedimiento administrativo invocado por la recurrente al amparo de los artículos 27 y 40 de la Ley N° 19.880. Si bien se constata de modo irrefragable una prolongada paralización procedimental en sede administrativa (desde la evacuación del informe en noviembre de 2021 hasta la resolución en agosto de 2023), la judicatura no está facultada legalmente para erigir sanciones extintivas de la competencia originaria de la Administración por el mero transcurso del tiempo que no posean consagración normativa expresa. Como lo ha uniformado la doctrina



administrativa reciente y lo respalda la Ley N° 18.575, el incumplimiento de los plazos de orden no conlleva per se la caducidad invalidante de la potestad pública, dejando a salvo al administrado las eventuales responsabilidades del Estado por falta de servicio derivadas de la inactividad, que en todo caso deben demandarse en la sede civil que corresponda.

Del mismo modo, se desestima la excepción de prescripción extintiva. A pesar de las remisiones de la reclamante a normas del Código Penal (faltas a los seis meses), la jurisprudencia administrativa y judicial aplicable hoy establece un criterio distinto. Tal como esgrime la Superintendencia amparada en el Dictamen N° 24.731 de 2019 de la Contraloría General de la República, y fallos recientes de la Excm. Corte Suprema, la potestad sancionatoria en estas materias de derecho público se ciñe a la regla general de 5 años prevista en el artículo 2515 del Código Civil. Toda vez que los hechos fundantes tuvieron lugar en abril de 2021 y los cargos se notificaron en agosto de 2023, la acción fiscalizadora se encontraba plenamente expedita.

En lo tocante a la alegada falta de congruencia procesal, cabe rechazarla. El texto del reclamo formulado por el paciente denunciaba explícitamente la exigencia irregular de instrumentos para garantizar su admisión. Que la autoridad, en ejercicio de su análisis privativo, haya descartado fundadamente el "riesgo vital" propio de la Ley de Urgencia estricta (art. 141), no la inhabilita orgánicamente para reencuadrar esos mismos hechos fácticos —conocidos desde el inicio por la Clínica— bajo el prisma normativo de la retención indebida de garantías del artículo 141 bis. Tal facultad interpretativa y fiscalizadora está expresamente reconocida en el artículo 121 N° 11 del DFL N° 1/2005.

**Octavo:** Que, en cuanto a la petición encaminada de manera específica y exclusiva a que se deje sin efecto la perentoria orden administrativa de "*devolver el monto de \$2.000.000*". La premisa fáctica inexcusable sobre la cual la Intendencia erige dicha instrucción restitutoria, expresada en su considerando Sexto y materializada en su resolutive Segundo, consiste en dar por establecido de forma dogmática



que Clínica Indisa exigió al paciente el abono directo de fondos mediante un "cargo" (entendido como exacción de dinero en efectivo consumada patrimonialmente) a una tarjeta de crédito por el monto de dos millones de pesos.

**Noveno:** Que el escrutinio celoso de los antecedentes probatorios allegados al expediente administrativo y a esta Corte conduce, sin embargo, a una conclusión fáctica opuesta a la tesis defendida por la autoridad recurrida. Para justificar el presunto "pago" anticipado, la Superintendencia se basa en el formulario emitido en la admisión el 14 de abril de 2021, intitulado por la Clínica como *"Recibo Documento"*. La autoridad subraya el acápite inicial preimpreso que señala: *"Hemos recibido del paciente... el documento valor en pago..."*. No obstante, a renglón seguido, el instrumento estipula *"En caso que este sea un voucher, Clínica Indisa podrá hacer efectivo o cargar a la tarjeta de crédito bancaria, el monto definido entre las partes, como abono al pago de la cuenta final..."*. El empleo inequívoco y consciente de la conjugación verbal en tiempo futuro simple y modo condicional (*"podrá hacer efectivo o cargar"*) corrobora la versión de la prestadora de salud. La operativa consistió materialmente en la exigencia de un pagaré con aval y la *retención preventiva de los datos plásticos* de una tarjeta de crédito (voucher), con un límite autorizado de hasta \$2.000.000, concebido para ser eventualmente percutado a futuro, de presentarse incumplimientos sobre la cuenta clínica final.

**Décimo:** Que en el expediente sancionatorio instruido, no existe cartola bancaria, resguardo transaccional, liquidación de cobranza o peritaje que dé cuenta que el límite de \$2.000.000 autorizado en el "voucher" haya sido cobrado efectivamente y enterado en las cuentas corrientes de Clínica Indisa en la fecha de la urgencia.

**Undécimo:** Que, habiéndose evidenciado que no existió cargo material consumado a la cuenta bancaria del reclamante, corresponde acoger la acción entablada por la defensa únicamente respecto al asidero de la petición esgrimida en subsidio. Al no concurrir el sustrato



material fáctico de la percepción de los caudales, la instrucción específica de reintegro será depurada del acto administrativo.

**Duodécimo:** Que, por tanto, corresponde rechazar la petición principal de la reclamante orientada a dejar sin efecto en su totalidad la Resolución Exenta IP/N° 3549 de 2023 y los actos administrativos que la ratifican, toda vez que dicha resolución, en el ejercicio de las facultades de la autoridad, efectuó la correspondiente formulación de cargos que da inicio formal al procedimiento administrativo sancionatorio. Dicho proceso infraccional es independiente de la orden restitutoria, obedece a la potestad fiscalizadora de la Superintendencia de Salud y debe inexcusablemente seguir su curso legal para que sea en esa sede donde se determine, con pleno respeto al debido proceso, la eventual responsabilidad de la Clínica en la exigencia de las diversas garantías. En consecuencia, el acogimiento de la presente acción jurisdiccional debe limitarse de manera exclusiva a la petición planteada en subsidio, ordenando única y exclusivamente dejar sin efecto la instrucción perentoria de "devolver" la suma de \$2.000.000 por adolecer de imposibilidad material, debiendo mantenerse a firme la resolución recurrida en todo lo demás para permitir la legítima prosecución del respectivo proceso sancionatorio.

Por estas consideraciones, y visto además lo dispuesto en los artículos 108, 113, 121 y 141 bis del DFL N° 1 de 2005 del Ministerio de Salud, así como la Ley N° 19.880, **se acoge la petición planteada en subsidio** de la reclamación principal deducida por el abogado Carlos Neira Flores en representación del Instituto de Diagnóstico Sociedad Anónima "Clínica Indisa", y, en consecuencia, se deja sin efecto exclusivamente la instrucción de "devolver el monto de \$2.000.000" contenida en el numeral resolutivo correspondiente de la Resolución Exenta IP/N° 3549 de 2 de agosto de 2023 de la Intendencia de Prestadores de Salud, y las ratificaciones a dicho mandato restitutorio dispuestas en las Resoluciones Exenta IP/N° 460 de 2024 de dicha Intendencia y Exenta SS/N° 268 de 2024 del Superintendente de Salud;



debiendo mantenerse plenamente firme y subsistente la resolución recurrida en todas sus restantes directrices.

**Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.**

Redactada por la Ministra (S) Macarena Rebolledo Rojas

N° Contencioso Administrativo-189-2024.



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: PVJDCKLDYEX

Pronunciado por la Sexta Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Manuel Esteban Rodríguez V. y los Ministros (as) Suplentes Andrea Paola Soler M., Macarena Del Pilar Rebolledo R. Santiago, nueve de junio de dos mil veintiseis.

En Santiago, a nueve de junio de dos mil veintiseis, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: PVJDCKLDYEX